

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ065809

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1326/2021, de 12 de noviembre de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)

Rec. n.º 175/2021

**SUMARIO:**

**Derecho de petición. Plazo de contestación. Autoridad u órgano competente. Solicitud de concesión de licencias obligatorias de patentes de vacunas contra el COVID-19, para que sean producidas por empresas españolas.**

El derecho de petición **en ningún caso conlleva la obligación por parte del poder público frente al que se ejerce de acogerla materialmente**, pero sí comprende la obligación de ese destinatario de tramitar la petición y observar en su eventual declaración de inadmisibilidad determinadas exigencias legales, obligación que constituye desarrollo del contenido esencial de ese derecho. Las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresando quejas o súplicas, pero siempre referidas a decisiones discrecionales o graciabiles, carentes de cauce propio al no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario. Y al tratarse de un derecho fundamental goza del tratamiento que deriva del artículo 53.2 de la Constitución.

En cuanto a que la respuesta se dé fuera del **plazo de tres meses** previsto en la Ley Orgánica 4/2001, el hecho de que se hubiera rebasado el plazo máximo para la notificación de la contestación no priva a la misma de su virtualidad en orden a satisfacer el derecho de petición, limitando la declaración dirigida al restablecimiento del derecho de petición a la notificación de la contestación. En el caso, ciertamente ha habido una cierta dilación entre la petición registrada el 6 de marzo de 2021 y la notificación llevada a efecto el 16 de junio de 2021, lo que constituye una irregularidad no invalidante de la resolución.

Sobre el órgano competente, el recurrente dirigió su petición al Gobierno, presentándola en el registro electrónico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y en el Ministerio de la Presidencia, siendo remitida al Ministerio de Sanidad por entender que la cuestión afectaba a su ámbito competencial, lo que fue notificado al peticionario; es de sobra sabido que el Gobierno ha desarrollado su actividad en el campo sanitario por la pandemia COVID-19 a través del Ministerio de Sanidad, por lo que **la Sala entiende razonable que la respuesta de la petición dirigida al Consejo de Ministros fuera llevada a cabo por acuerdo del Subsecretario de Sanidad**, por delegación de la Ministra del ramo.

Hay constancia de la respuesta del Subsecretario de Sanidad a la petición dirigida. De su lectura se colige que podrá no satisfacer al recurrente, mas debe entenderse que sus prolijas consideraciones guardan relación con la solicitud ejercitada, por lo que no se ha vulnerado el derecho de petición. **Debe insistirse en que el ejercicio del derecho de petición no conlleva en modo alguno la obligación de la Administración a la que se dirige de acoger materialmente la pretensión ejercitada. Su ejercicio conlleva el derecho a obtener una respuesta** del órgano frente al que se ejercita lo que implica la satisfacción de derecho garantizado en el artículo 29.1 de la CE, sin que incumba al Tribunal pronunciarse sobre la razonabilidad de la pretensión ejercitada.

**PRECEPTOS:**

Tratado de 25 de marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 20, 24 y 227.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000, art. 44.

Constitución Española, arts. 29 y 53.2.

Ley Orgánica 4/2001 (Derecho de petición), arts. 1, 3, 8, 11 y 12.

Ley 24/2015 (Patentes), arts. 40, 95 y 97.2.a).

**PONENTE:***Doña Celsa Pico Lorenzo.*

Magistrados:

Don PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Don CELSA PICO LORENZO

Don LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

Don MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

Don ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO  
Don JOSE LUIS REQUERO IBÁÑEZ

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.326/2021

Fecha de sentencia: 12/11/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 175/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/11/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 175/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1326/2021

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 12 de noviembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 01/175/2021 interpuesto por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, por don Gustavo, representado por la procuradora doña María Pilar Vived de la Vega, contra la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y contra la denegación por silencio del escrito de petición presentado al amparo del artículo 29.1 de la Constitución y de los artículos 1 y siguientes de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre reguladora del derecho de petición, por el que solicitaba del Gobierno la liberación de las patentes de las vacunas referentes al COVID-19.

Ha sido parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha comparecido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

Por escrito firmado digitalmente el 9 de junio de 2021, la procuradora doña María Pilar Vived de la Vega, en representación de don Gustavo interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra el Gobierno de España al amparo del artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición y de los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998 de 13 de julio.

La Sala lo tuvo por interpuesto por diligencia de ordenación de 10 de junio de 2021, requiriendo al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción.

#### **Segundo.**

Por diligencia de ordenación de 28 de junio de 2021, se hizo entrega del expediente al representante procesal de don Gustavo para que formalizara la demanda. Trámite evacuado por escrito de 2 de julio de 2021, en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala que:

"[...]dicte sentencia por la que estimando la demanda declare que la demandada ha lesionado el derecho de petición del demandante en atención a los argumentos contenidos en el cuerpo de esta demanda y que se dan ahora y aquí por reproducidos y que no transcribimos por economía procesal AL ESTAR ABSOLUTAMENTE FUNDADA LA PETICIÓN FORMULADA POR EL PETICIONARIO QUE DEBÍA SER ESTIMADA POR LA DEMANDADA, haber sido contestada por órgano incompetente y fuera del plazo máximo legal con imposición de las costas a la misma."

#### **Tercero.**

El Abogado del Estado, evacuando el traslado conferido, contestó a la demanda mediante escrito de 13 de julio de 2021 en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que: "dicte sentencia que declare la desestimación del recurso con todos los pronunciamientos legales."

#### **Cuarto.**

El Fiscal contesta a la demanda en su escrito de 12 de julio de 2021, en el que después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, termina interesando la desestimación del recurso con imposición de las costas al actor.

#### **Quinto.**

Por diligencia de ordenación de 14 de julio de 2021, se declara concluso el recurso y queda pendiente de señalamiento.

#### **Sexto.**

Por providencia de 24 de septiembre de 2021 se señaló para votación y fallo el día 10 de noviembre de 2021, y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo.

### **Séptimo.**

En la fecha acordada, 10 de noviembre de 2021, ha tenido lugar la deliberación del presente recurso.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero. Planteamiento del recurso.**

La representación procesal de don Gustavo interpone recurso contencioso administrativo contra la desestimación de la petición formulada al Gobierno de España en solicitud de que se concedan "licencias obligatorias de patentes relacionadas con las vacunas ya patentadas relacionadas con el virus COVID-19, para que cualquier empresa española con capacidad para ello pueda empezar a producir nuestras propias vacunas".

En el suplico de la demanda pide que se declare que la parte demandada ha lesionado el derecho de petición del demandante en atención a los argumentos contenidos en el cuerpo de la demanda y haber sido contestada por órgano incompetente y fuera del plazo máximo legal.

En primer lugar, aduce vulneración por infracción del artículo 29 de la CE por incumplimiento del artículo 11.1 y 12. b) de la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre reguladora del derecho de petición en relación con la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto.

Entiende que se ha incumplido el plazo máximo contenido en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, pues dicho precepto establece como norma de orden público procesal la obligación "a contestar y a notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de presentación".

En segundo lugar, esgrime la infracción del artículo 29 de la CE por incumplimiento del artículo 11.1 y 12. c) de la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre reguladora del Derecho de Petición al haber contestado órgano incompetente.

Al hilo de la alegación primera dice que, el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001 establece que debe ser "la autoridad u órgano competente" al que se dirige el peticionario el que está obligado a contestar y notificar al peticionario como parte de los requisitos del artículo 12. c) de dicha Ley Orgánica 4/2001. Como, en este caso, se dirige al Gobierno de España, debe contestar éste, el Consejo de Ministros como así lo establece la jurisprudencia ( STS 429/2017 de 13 de marzo en su FJ Primero).

Reputa el hecho no baladí pues según la STS 429/2017 de 13 de marzo, el Gobierno de España por medio de su Consejo de Ministros se reúne para decidir y dar respuesta a la petición que le dirige el peticionario, al ser el órgano competente, sin que en el presente caso responda éste, por lo que defiende que debe ser estimado este motivo segundo por infracción del artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001 y no haberse cumplido los requisitos mínimos de dicho precepto por lo que invoca, conforme al artículo 12. c) de dicha Ley Orgánica 4/2001 el amparo y tutela judicial.

Por último, alega la infracción del artículo 29 de la CE por incumplimiento de los artículos 11.2 y 12.c) de la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre, al no haberse estimado una petición fundada que la Ley Orgánica 4/2001 obligaba a estimarla.

Y además este derecho está recogido en los artículos 20, 24 y 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE, y en el artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, CDFUE. Y como dice la STS 553/2019 antes referida "no es un derecho menor".

Añade que, si como cree el recurrente la petición sí está fundada, la no estimación de la misma, pudiéndolo hacer la demandada, estaría incumpliendo el artículo 12.c) de la Ley Orgánica 4/2001, pues existiría en la contestación la ausencia "de los requisitos mínimos establecidos en el artículo anterior". En efecto, el artículo 11.2 de dicha Ley Orgánica 4/2001 establece de forma y modo imperativo que:

"Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad".

Razona que para saber si ha habido o no incumplimiento de los requisitos mínimos de ese artículo 11.2 de la Ley Orgánica 4/2001 en relación con la protección jurisdiccional de su artículo 12.c) es indispensable hacer un juicio de inferencia sobre si dicha petición se estima o no fundada, pues si está fundada la ley, determina que debe ser estimada.

El recurrente no duda de que la petición no solo está fundada sino que además las concretas circunstancias de los hechos y la gravedad sanitaria de la pandemia generada por el COVID-19 forman parte de las situaciones jurídicas y fácticas que regulan los preceptos jurídicos invocados para estimar su petición como son los artículo 95

y 97.2.a), y aquellos preceptos concordantes de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, y el artículo 31.b) del Acuerdo sobre los ADPIC del Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) firmado en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, y la Declaración sobre el acuerdo ADPIC y la salud pública, de Doha de 14 de noviembre de 2001.

Señala que el artículo 95 de la Ley 24/2015 es claro en la medida en que regula precisamente este grave supuesto de hecho peticionado como son las licencias obligatorias por motivos de interés público, a cuyo régimen "el Gobierno podrá someter, en cualquier momento" una solicitud de patente "disponiéndolo así por real decreto" cuando existan motivos de interés público y "sean de primordial importancia para la salud" o "Las necesidades de abastecimiento nacional así lo exijan", de tal modo que el artículo 97.2.a) de dicha Ley 24/2015 precitada, exime de la justificación previa de haber intentado sin éxito obtener del titular de la patente una licencia contractual:

"En los casos de emergencia nacional o en otras circunstancias de extrema urgencia".

Por lo que se pregunta si estamos, en relación con la petición solicitada ante:

- 1.- Motivos de interés público.
- 2.- Motivos de importancia para la salud.
- 3.- Las necesidades de abastecimiento nacional así lo exijan.
- 4.- Si estamos en un caso ante la pandemia COVID-19 de emergencia nacional o en otras circunstancias de extrema urgencia.

Defiende que si la respuesta es sí a las 4 preguntas anteriormente descritas la petición es más que fundada, es una exigencia nacional y jurídica.

Insiste en que no solo las normas internas así lo recogen y determinan las licencias obligatorias por los 4 motivos numerados en el párrafo anterior, sino que la normativa internacional en este mismo supuesto en el que nos encontramos también lo ha recogido y legislado, como es el artículo 31.b) del Acuerdo sobre los ADPIC; el Anexo 1C del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, OMC, firmado en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994; y la Declaración sobre el acuerdo ADPIC y la salud pública de Doha de 14 de noviembre de 2001, que regula por parte de la Organización Mundial del Comercio, organismo que se cita en la contestación de la Ministra de Sanidad, de la que forma parte España, que en materia de patentes no es necesario autorización alguna del titular de los derechos de la patente como en el caso de autos cuando:

"Los miembros podrán eximir de esta obligación en caso de emergencia nacional o en otras circunstancias de extrema urgencia".

Que es el mismo tenor que el del artículo 97.2.a) de la Ley 24/2015 precitada.

Defiende que el Gobierno está para servir los intereses generales de los españoles y españolas y no para defender los intereses de las multinacionales farmacéuticas y someterse a éstas, pues precisamente es el supuesto de excepcionalidad fáctica la que determina precisamente la exigencia de esas potestades jurídicas contempladas en los preceptos nacionales e internacionales invocados que facultan a todo ciudadano o ciudadana español a invocarlos y para solicitar en base precisamente al derecho de petición el otorgamiento de las licencias obligatorias de las patentes de las vacunas del COVID-19 .

Concluye que si se analiza el expediente administrativo, la petición está absolutamente fundada puesto que en el documento nº 12 del expediente administrativo el Abogado del Estado, en su informe de fecha 24 de mayo de 2021, plantea sobre la propuesta de resolución que no debería inadmitirse la petición como realmente es lo que hace la Ministra de Sanidad sino desestimarse por infundada, pues el hecho de que esté fundada o no la petición forma parte del núcleo esencial de dicho derecho fundamental, corrigiéndose en la resolución final esa inadmisión por la desestimación de la petición pero sin que en la misma se diga ni se razone que es infundada, dado que en el fondo es una simple inadmisión pues al estar absolutamente fundada debería haber sido aceptada como así lo determina el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 4/2001 y por lo tanto la reserva de la ley del artículo 29.1 de la CE que la parte demandada, considera la actora ha lesionado.

### **Segundo.** *La oposición del Abogado del Estado.*

Sostiene que frente a lo manifestado por el recurrente lo cierto es que la petición fue debidamente contestada, tal y como consta en el expediente administrativo, dictándose la correspondiente Orden por la Excm. Sra. Ministra de Sanidad de 31 de diciembre de 2020 (Orden SND/1308 /2020, de 31 de diciembre (BOE 5 de enero de 2021), por la que desestimó de manera fundada la petición formulada por el hoy recurrente.

En dicha resolución, se señalaba que:

"La petición formulada por el interesado tiene por objeto solicitar que se concedan "licencias obligatorias de patentes relacionadas con las vacunas ya patentadas relacionadas con el virus COVID-19, para que cualquier empresa española con capacidad para ello pueda empezar a producir nuestras propias vacunas". A este respecto, con fecha de 11 de marzo se solicitó informe a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, informe que fue emitido con fecha 23 de marzo de 2021 y remitido a la S. G. de Atención al Ciudadano con fecha 22 de abril de 2021. En el mismo se señalaba la no competencia de la agencia en el asunto planteado por lo que con fecha de 5 de mayo se solicitó nuevo informe a la Secretaría de Estado de Sanidad, informe que fue emitido con fecha 12 de mayo de 2021."

Y asimismo se indicaba que:

"[...] teniendo en cuenta lo señalado en el informe anteriormente citado, son de aplicación los siguientes:

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - El Derecho de Petición se encuentra reconocido, como derecho fundamental, en el artículo 29 de la Constitución Española. Dicho precepto remite a la ley la regulación del modo en que el mismo ha de ejercerse y los efectos que produce su ejercicio.

El desarrollo normativo del derecho fundamental de petición desde una perspectiva constitucional (recogido en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora de Derecho de Petición, y en el que se basa el escrito del solicitante), puede estar referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular, que dé lugar a la incorporación de una sugerencia, una iniciativa, una información o expresar quejas o súplicas, si bien su carácter supletorio obliga a determinar su ámbito estrictamente a lo discrecional o graciable, es decir, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado.

Por tanto, lo que caracteriza al derecho de petición es la solicitud, por parte de un particular o de un colectivo, a un poder público, para la realización de una actuación de carácter material que entre dentro del ámbito de sus competencias, y que no esté regulada en ningún procedimiento.

**SEGUNDO.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, sobre Licencias obligatorias por motivos de interés público, prevé que el Gobierno pueda someter, en cualquier momento, una solicitud de patente o una patente ya otorgada, al régimen de licencias obligatorias, disponiéndolo así por real decreto. Dicho real decreto debe ser acordado a propuesta del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y cuando la importancia de la explotación del invento se relacione con la salud pública, la propuesta debe formularse conjuntamente con el Ministerio de Sanidad.

No obstante, se considera que la suspensión de las patentes de las vacunas contra el COVID- 19 a nivel nacional no va a suponer a corto plazo un aumento de la capacidad productiva, y sus efectos a largo plazo pueden ser contradictorios con los objetivos generales.

Estamos inmersos en una pandemia por COVID-19, que ha producido en el mundo más de 153 millones de casos y más de 3 millones de fallecidos. Desde el punto de vista de la salud pública, sería deseable y recomendable la facilitación y puesta en marcha de todas las acciones y políticas tendentes a que la vacunación frente a COVID-19 se realice en toda la población mundial a la mayor brevedad, como mecanismo fundamental de ayuda a finalizar la pandemia.

Esta visión de salud pública engloba tres componentes. Por un lado, la necesidad de vacunar a un número determinado de la población mundial que permita alcanzar una inmunidad de grupo que nos proteja a todos, independientemente del lugar y la situación en la que nos encontremos. Esta inmunidad de grupo solo se conseguirá vacunando de forma global. Por otro lado, la conveniencia de vacunar al mayor número de personas en el menor lapso de tiempo que haga que la circulación del virus sea menor, y, de alguna forma, se minimice la probabilidad de aparición de mutaciones y variantes que comprometan la afectividad de las vacunas y aumenten la capacidad de transmisión y letalidad del virus. Por último, la solidaridad con los territorios y con las personas que tienen menos recursos y menos oportunidades de acceso a la vacuna, por razones múltiples; disponibilidad de vacunas en sus territorios, capacidad económica para adquirirlas, etc.

**TERCERO.** - Las vacunas se consideran un bien que debe ser puesto a disposición de la población con independencia de sus ingresos o de su capacidad adquisitiva. Por eso nos hemos involucrado en la estrategia europea de vacunas para conseguir una capacidad productiva que permita este objetivo con una vacuna de calidad y a un precio asequible.

En los contratos europeos, desde el principio, se ha contemplado la posibilidad de donar o revender vacunas a terceros países. Además, tanto individualmente como colectivamente a través de la Unión Europea, el gobierno contribuye destinando fondos al mecanismo ACT accelerator y COVAX. El Acelerador ACT es una innovadora iniciativa de colaboración mundial para acelerar el desarrollo y la producción de pruebas, tratamientos y vacunas contra la COVID-19 y garantizar el acceso equitativo a ellos. COVAX está codirigido por la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi), la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI) y

la Organización Mundial de la Salud (OMS). Su objetivo es acelerar el desarrollo y la fabricación de vacunas contra la COVID-19 y garantizar un acceso justo y equitativo a ellas para todos los países del mundo.

La situación de las campañas de vacunación contra la COVID-19, el debate de las patentes y los derechos de propiedad intelectual deben abordarse en el contexto internacional.

El Gobierno ha desarrollado una propuesta para poder avanzar en esta dirección, con el objetivo último de garantizar el acceso universal a las vacunas y de aumentar exponencialmente la capacidad de producción. Debemos resolver de manera simultánea los múltiples obstáculos que frenan el acceso equitativo a las vacunas.

En primer lugar, debemos facilitar la transferencia de conocimiento y tecnología a todos los países que lo necesiten. Esto pasa por forjar de manera inmediata un consenso en torno a la exención temporal de ciertas obligaciones del TRIPS para las vacunas. Además, es necesario apoyar la plataforma C-TAP de la OMS para facilitar la transferencia de conocimientos necesaria para aumentar la capacidad global de producción. A futuro, deberíamos replantearnos la revisión de las flexibilidades del TRIPS en situaciones de pandemias.

En segundo lugar, es necesario aumentar la producción de vacunas a nivel global. Para ello proponemos eliminar todas las barreras comerciales a lo largo de la cadena de valor para facilitar el comercio de insumos ligados a la producción de vacunas, con el apoyo activo de la OMC.

Y, en tercer lugar, tenemos que acelerar la distribución de vacunas por todo el planeta. Por eso planteamos la creación de una alianza público-privada entre aerolíneas, gobiernos y organizaciones internacionales para facilitar la distribución de vacunas y sus insumos.

También, debemos aumentar nuestras contribuciones financieras y no financieras a ACT-A y a COVAX para crear de forma acelerada las capacidades necesarias para procesar, almacenar, distribuir y administrar vacunas en entornos frágiles.

Por todo lo anteriormente expuesto no se considera apropiado en estos momentos someter las vacunas contra el COVID-19, en España, al régimen de licencias obligatorias previsto en la Ley 24/2015, de 24 de julio.

Por todo ello y a la vista de la propuesta de resolución de la Subdirección General de Atención al Ciudadano de fecha de firma de 17 de mayo, basada en el informe de la Secretaría de Estado de Sanidad, y en los términos del informe emitido el 24 de mayo por la Abogacía del Estado, LA MINISTRA DE SANIDAD resuelve DESESTIMAR LA PETICIÓN formulada por D. Gustavo.

Contra la presente resolución no cabe la interposición de recurso alguno, por no concurrir ninguno de los supuestos que se contemplan en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición."

Señala que de esta manera se daba una respuesta detallada y fundamentada a la petición formulada por el peticionario, que además se fundaba, como expresamente se menciona en ella, en los correspondientes informes que habían sido solicitados para contestar a dicha petición.

Reputa indudable que el hecho de que tal respuesta se haya producido fuera del plazo de tres meses que legalmente se prevé no invalida la dada.

Subraya que el derecho de petición no incluye el derecho a obtener una respuesta favorable a la petición formulada por el recurrente, aunque sí el derecho a la tramitación de la petición formulada y a obtener una respuesta fundada, lo que en el presente caso ha sido plenamente cumplido.

Por último, dice que no puede olvidarse que el ámbito del derecho de petición queda limitado por la Ley Orgánica 4/2001 a lo que es estrictamente discrecional o graciable. Invoca el FJ 4 de la sentencia antes citada de 13 de marzo de 2017 (recurso de casación 4266/2016).

### **Tercero. La oposición del Ministerio Fiscal.**

Tras exponer el contenido del artículo 29.1 C.E. y su análisis jurisprudencial insiste en que el derecho de petición tan solo comporta el derecho a obtener una respuesta motivada y razonable de la Administración Pública, no que aquélla deba de ser necesariamente afirmativa.

En cuanto a los reproches que el demandante formula, dice:

1) El plazo.- Efectivamente el actor presentó su petición el 6 de marzo de 2021, luego el plazo para resolver y notificar finalizaba el 7 de junio de 2021 consta en el expediente que la respuesta del ministerio está fechada el 1 de junio de 2021, si bien se notificó el 16 de junio siguiente, tal demora sólo supone una leve irregularidad que en modo alguno puede conllevar [a nulidad del acto administrativo y/o la falta de eficacia del mismo. En el supuesto contemplado en la STS de 24 de abril de 2019 (recurso 655/2017) invocada por el actor, la demora fue de siete meses y no de 9 días como acontece en este caso, son, pues, dos supuestos diferentes, que determinan un distinto alcance jurisdiccional.

2) Órgano incompetente.- Si bien la petición se dirige al Gobierno de España la índole del asunto (la solicitud de concesión de licencias obligatorias de patentes relacionadas con la vacunas ya patentadas relacionadas con el virus COVID-19, para que cualquier empresa española con capacidad para ello pueda empezar producir nuestras

propias vacunas) determinó que la solicitud se remitiera al órgano de la Administración competente para el conocimiento del asunto que es el Ministerio de Sanidad, no debiendo por tanto, responder la Presidencia del Gobierno, sino el Departamento concernido, como así se hizo.

3) Falta de estimación de la pretensión.- Ya ha señalado que el derecho de petición sólo exige que la Administración de una respuesta fundada, no necesariamente ésta debe tener un contenido favorable, sino que basta que sea motivada, fundamentación que sí ha sido realizada en la respuesta del Ministerio de Sanidad. El artículo 11.2 de la Ley Orgánica 4/2001, exige que la Administración debe atender la petición sólo si la estima fundada. Y el apartado 3º establece que la contestación recogerá las razones y motivos por los que acuerda no acceder a la petición formulada. En nuestro caso esa respuesta razonada se ha producido correctamente. La aplicación de los artículos 95 y 97.2 de la Ley 24/2015, de Patentes, no resulta tampoco vulnerada por la respuesta administrativa, toda vez, que dichos preceptos señalan que el Gobierno podrá someter, en cualquier momento, una solicitud de patente, por motivos de interés público, considerando, a su vez, que existe tal interés público cuando la explotación del invento sea de primordial importancia para la salud pública. En el caso que examinamos la Administración no ha considerado tal importancia para la salud pública. Y en su contestación dice literalmente: "...No se considera apropiado en estos momentos someter las vacunas contra el COVID-19, en España, al régimen de licencias obligatorias previsto en la Ley 24/2015, de 24 de julio."

Además, la citada Ley 24/2015 está prevista para la solicitud de patente para un invento que aquí no se ha producido. Al propio tiempo el artículo 40 de la citada ley otorga la competencia para la concesión de la patente a la Oficina Española de Patentes y Marcas, no al Gobierno. Asimismo, la concesión de una licencia obligatoria es sobre la base de una invención patentada, que no es exactamente lo planteado por el solicitante.

#### **Cuarto.** *Las líneas generales de la más reciente doctrina de esta Sala sobre el derecho de petición.*

En la STS de 14 de diciembre de 2016 (recurso de casación 2265/2015) y en la de 13 de marzo de 2017 (recurso ordinario 4266/2016) se ha recordado que el derecho de petición en ningún caso conlleva la obligación por parte del poder público frente al que se ejerce de acogerla materialmente.

Se sigue así la línea ya mantenida en la STS de 31 de enero de 2007 (recurso de casación 7290/2002) acerca de que, si bien el derecho de petición no se traduce en la necesidad de que su destinatario lo admita, dando una concreta contestación sobre lo que haya sido objeto de ese ejercicio, sí comprende la obligación de ese destinatario de tramitar la petición y observar en su eventual declaración de inadmisibilidad determinadas exigencias legales.

Recalca la antedicha sentencia que dicha obligación, según la exposición de motivos de la Ley Orgánica, "constituye desarrollo del contenido esencial de ese derecho".

Por eso añade que "la especial tutela jurisdiccional prevista para dicho derecho, a través del procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, puede ser ejercitada sobre cualquiera de las conductas que hayan sido observadas por la institución pública, Administración, autoridad, organismo o entidad que haya sido el destinatario de la solicitud ejercitada invocando el derecho fundamental de petición."

La Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, se ajusta al contenido que históricamente se ha reconocido a este derecho en la interpretación constitucional.

Recuerda la sentencia de 21 de noviembre de 2005, recaída en recurso casación 5071/2003, que hasta el momento de la aprobación de la mencionada Ley Orgánica se encontraba regulado en la Ley de 22 de diciembre de 1960 y que la jurisprudencia constitucional que la había venido interpretando con especial énfasis en la sentencia de 242/1993, de 14 de julio de 1993, dice que las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresando quejas o súplicas pero siempre referidas a decisiones discrecionales o graciables ( STC 161/1998), carentes de cauce propio al no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario. Y al tratarse de un derecho fundamental goza, conforme a su artículo 12, del tratamiento que deriva del artículo 53.2 de la Constitución.

Así, el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2001 que lo extiende a toda persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, mientras el artículo 29 de la Constitución solamente lo refiere a los españoles, veda que el peticionario pueda verse perjudicado por el ejercicio de este derecho salvo que comporte delito o falta y, luego, los artículos 3, segundo párrafo, y 8, segundo párrafo, dejan claro que no pueden canalizarse a través del derecho de petición aquellas solicitudes o pretensiones para las que exista un procedimiento específico.

Recordemos también que la exposición de motivos de la antedicha Ley Orgánica expresa sobre el derecho fundamental que regula:

"su carácter supletorio respecto a los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo obliga a delimitar su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado".



Por otro lado, el artículo 11, precisa cómo han de tramitarse y resolverse las peticiones admitidas. De sus prescripciones interesa destacar que el órgano receptor de las mismas, de ser competente, habrá de contestarlas en tres meses desde su presentación y que está obligado, en los supuestos en que no las estime fundadas a recoger, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte de la autoridad u órgano competente y a incorporar las razones y motivos por los que se acuerda no acceder a ella (apartado 3).

**Quinto.** *La respuesta fuera del plazo de tres meses previsto en la Ley Orgánica 4/2001.*

En la sentencia de 13 de marzo de 2017 (recurso ordinario 4266/2016) se recuerda lo dicho en la de 20 de marzo de 2007 (recurso contencioso administrativo 141/2004) acerca de que el hecho de que se hubiera rebasado el plazo máximo para la notificación de la contestación no priva a la misma de su virtualidad en orden a satisfacer el derecho de petición, limitando la declaración dirigida al restablecimiento del derecho de petición a la notificación de la contestación.

Aquí ciertamente ha habido una cierta dilación entre la petición registrada el 6 de marzo de 2021 y la notificación llevada a efecto el 16 de junio de 2021, lo que constituye una irregularidad no invalidante de la resolución.

No estamos ante el supuesto enjuiciado en la invocada sentencia de 24 de abril de 2019 (recurso ordinario 655/2017) por cuanto la petición formulada en ese caso por el demandante al Consejo General del Poder Judicial mediante escrito de 17 de agosto de 2015 fue resuelta el 16 de marzo siguiente y notificada el 28 de marzo. Es decir, una demora de siete meses y no de escasos días, siete como recalca el Ministerio Fiscal.

**Sexto.** *La cuestión del órgano competente.*

El Abogado del Estado al contestar la demanda hace mención a la Orden SND/1308/2020, de 31 de diciembre, mas dicha Orden no es la que da respuesta, como dice, a la petición, sino que se refiere a la fijación de límites para administrar determinados créditos para gastos, para conceder subvenciones y a la delegación de competencias, esto es a la atribución de competencias para resolver la petición al Subsecretario del departamento ministerial.

Ciertamente el recurrente dirigió su petición al Gobierno del Estado español, presentándola en el registro electrónico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, el 8 de marzo, y en el Ministerio de la Presidencia, el 8 de marzo, siendo remitida el 9 de marzo al Ministerio de Sanidad por entender que la cuestión afectaba a su ámbito competencial lo que fue notificado en dicha fecha al peticionario.

Resulta notorio que esta Sala y Sección ha venido conociendo en los últimos dos años de múltiples impugnaciones contra actuaciones gubernamentales derivadas de la pandemia COVID-19, de todas conocidas. Por ello le es de sobra sabido que el Gobierno ha desarrollado su actividad en el campo sanitario a través del Ministerio de Sanidad.

Así las cosas, la Sala entiende razonable la argumentación del Ministerio Fiscal acerca de que la respuesta de la petición dirigida al Consejo de Ministros fuera llevada a cabo por acuerdo del Subsecretario de Sanidad por delegación de la Ministra del ramo.

**Séptimo.** *La cuestión de fondo.*

Hemos dejado constancia de la respuesta del Subsecretario de Sanidad a la petición dirigida al oponerse el Abogado del Estado al recurso.

De su lectura se colige que podrá no satisfacer al recurrente mas debe entenderse que sus prolijas consideraciones guardan relación con la solicitud ejercitada por lo que no se ha vulnerado el derecho de petición.

Debe insistirse en que el ejercicio del derecho de petición no conlleva en modo alguno la obligación de la Administración a la que se dirige de acoger materialmente la pretensión ejercitada. Su ejercicio conlleva el derecho a obtener una respuesta del órgano frente al que se ejercita lo que implica la satisfacción de derecho garantizado en el artículo 29.1 de la CE. No incumbe a este Tribunal pronunciarse sobre la razonabilidad de la pretensión ejercitada.

**Octavo.** *Costas.*

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos a la parte recurrente las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de este precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 4.000€. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

**F A L L O**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.**

Desestimar el recurso contencioso-administrativo núm. 175/2021, interpuesto por la representación procesal de don Gustavo, contra la desestimación de la petición formulada al Gobierno de España en solicitud de que se concedan "licencias obligatorias de patentes relacionadas con las vacunas ya patentadas relacionadas con el virus COVID-19, para que cualquier empresa española con capacidad para ello pueda empezar a producir nuestras propias vacunas".

**Segundo.**

En cuanto a las costas estése a los términos señalados en el último de los Fundamentos de Derecho. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.